

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.091 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **MARIA DO CARMO DE MENDONÇA FAJARDO**
ADV.(A/S) : **JOÃO VITOR LUKE REIS**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
IMPDO.(A/S) : **DIRETORA DA COORDENAÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. IMPUGNAÇÃO A ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. AÇÃO MANDAMENTAL **PROMOVIDA** PERANTE MAGISTRADO FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, QUE SE RECONHECEU ABSOLUTAMENTE INCOMPETENTE PARA *PROCESSAR E JULGAR* REFERIDA CAUSA. **DECISÃO CORRETA. RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PROCESSO E O JULGAMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO COM O OBJETIVO DE IMPUGNAR COMPORTAMENTO *ATIVO OU OMISSIVO* ATRIBUÍDO AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PRECEDENTES.** IMPETRANTE PORTADORA DE DOENÇA ONCOLÓGICA (NEOPLASIA MALIGNA). **DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE IMPERIOSA DE SE PRESERVAR, POR RAZÕES DE**

CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO, A
INTEGRIDADE DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS. PRESENÇA
CUMULATIVA, NA ESPÉCIE, DOS
REQUISITOS AUTORIZADORES DE
CONCESSÃO DO PROVIMENTO
CAUTELAR. MEDIDA LIMINAR
DEFERIDA.

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, **impetrado** contra o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **com o objetivo de questionar a validade jurídica** de decisão que *“negou pedido de isenção de imposto de renda, bem como de integralização de proventos de inatividade da ora impetrante”* (grifei).

A presente ação mandamental foi ajuizada originariamente, em 26/03/2013, perante o Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (**MS** nº 15.109-20.2013.4.01.3400), que, por entender registrar-se, na espécie, hipótese caracterizadora da competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, “**d**”, da CF, ordenou a remessa destes autos a esta Suprema Corte.

O Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade ora apontada como coatora, **ao indeferir o requerimento** formulado pela ora impetrante, **apoiou-se nos seguintes fundamentos:**

“Trata-se de requerimento de integralização de proventos apresentado pela servidora aposentada Maria do Carmo Fajardo Fassy, ponto 4.298, sob a alegação de encontrar-se inválida, acometida de doença especificada em lei, com fundamento no art. 190 da Lei n. 8.112/1990.

A servidora foi aposentada voluntariamente por tempo de serviço, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, por Ato do Presidente de 16/3/98, publicado no Diário Oficial da

União de 19/3/98.

Instado a manifestar-se, o Serviço de Perícia Médica do Departamento Médico submeteu a servidora a avaliação por Junta Médica Oficial; que emitiu laudo cuja conclusão é de que a periciada não é portadora de doença especificada em lei ou incapacitante (fl. 87).

*Com base nesse laudo, a Coordenação de Inativos e Pensionistas do Departamento de Pessoal **ressalta que, por não ser portadora de invalidez por doença especificada em lei, a servidora não atende** às exigências previstas no art. 190 da Lei n. 8.112/1990 e, portanto, **não faz jus** à integralização de proventos.*

*Assim, **acompanhando o parecer contrário** do Departamento de Pessoal (fl. 89) **e a manifestação nesse mesmo sentido** da Diretoria-Geral (fl. 90), **indefiro o requerimento, por falta de amparo legal.**" (grifei)*

Sendo esse o contexto, **examino**, desde logo, **questão** concernente à legitimidade passiva "*ad causam*" da Senhora Diretora de Coordenação de Inativos e Pensionistas da Câmara dos Deputados, **contra quem** foi **igualmente** impetrado o **presente** "*writ*" mandamental.

Ao proceder a esse exame, **excluo**, da relação processual, a ilustre Senhora Diretora de Coordenação de Inativos e Pensionistas da Câmara dos Deputados, **por não lhe assistir** legitimação para figurar no polo passivo da presente causa mandamental.

Cabe observar, neste ponto, considerado o contexto em análise – e **tendo presente** o magistério jurisprudencial **desta** Suprema Corte e dos Tribunais em geral –, que o mandado de segurança **há de ser impetrado** em face de órgão estatal ou agente público **investido de competência, seja para praticar** o ato que se busca efetivar, **seja para fazer cessar** a deliberação que se considera lesiva (RT 321/141 – RT 492/198, v.g.):

“- O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para

praticar o ato cuja implementação se busca.”

(**MS 24.831/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Essa orientação encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, “Manual do Mandado de Segurança”, p. 101/102, 4ª ed., 2003, Renovar, v.g.), valendo referir, no ponto, a lição – *sempre valiosa* – de HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES (“Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”, p. 70/71, item n. 8, 33ª ed., 2010, Malheiros):

“Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra a autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário. (...).

.....
(...) Se as providências pedidas no mandado não são da alçada do impetrado, o impetrante é carecedor da segurança contra aquela autoridade, por falta de legitimação passiva para responder pelo ato impugnado. (...).” (grifei)

Por tais razões, e considerada a falta de legitimação passiva “ad causam” de referida autoridade, contra quem foi igualmente impetrado este mandado de segurança, **excluo-a** da presente relação processual.

Feito tal registro, passo a examinar os fundamentos em que se apoia a parte ora impetrante para sustentar a configuração, *na espécie*, da competência do magistrado federal **de primeira** instância para processar e julgar a **presente** causa mandamental, **não obstante impetrado** o “writ” **contra** o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

É certo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento **do MS 23.977/DF**, Rel. Min. CEZAR PELUSO, **revendo**

MS 32091 MC / DF

anterior orientação jurisprudencial, **reconheceu a incompetência** desta Corte para apreciar, *originariamente*, mandado de segurança impetrado contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados, **que, segundo esse entendimento, não figura** no rol exaustivo **inscrito** no art. 102, I, “d”, da Constituição da República::

“COMPETÊNCIA. Originária. Não caracterização. Mandado de segurança. Impetração contra ato omissivo do Presidente da Câmara dos Deputados. Omissão não imputável à Mesa da Câmara. Feito da competência da Justiça Federal. Pedido não conhecido. Interpretação do art. 102, I, ‘d’, da CF. Precedente. Não compete ao Supremo, mas à Justiça Federal, conhecer de mandado de segurança impetrado contra ato, omissivo ou comissivo, praticado, não pela Mesa, mas pelo Presidente da Câmara dos Deputados.” (grifei)

Observo, no entanto, *por necessário*, que esse precedente **representou** episódico momento de inflexão na orientação jurisprudencial **que esta** Suprema Corte já havia consolidado, *há décadas*, sobre esse específico tema.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *em sucessivas decisões*, **tem reconhecido** a competência originária desta Suprema Corte para apreciar ação de mandado de segurança ajuizada com o objetivo de questionar comportamento ativo **ou** omissivo **atribuído** ao Presidente da Câmara dos Deputados (**MS 23.885/DF** Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **MS 26.602/DF**, Rel. Min. EROS GRAU – **MS 26.603/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*) **e, também, aos demais** membros integrantes das Mesas da Câmara dos Deputados **ou** do Senado Federal – **como** o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, *p.ex.* (**MS 24.099/DF**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA) –, **desde que** a ação ou omissão impugnada esteja relacionada ao exercício de função na Mesa Diretora da respectiva Casa Legislativa:

“O STF é competente, nos termos do art. 5º do RISTF, para julgar mandado de segurança contra ato do Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados (MS-AgRg 24.099).

A mera semelhança de pedidos não enseja a distribuição por dependência prevista pelo art. 253 do CPC.

Deputado Federal aposentado. Inexistência de direito ao auxílio-moradia. Precedentes (RE 191.018, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 13.02.98 e ADI 778-DF, rel. Min. Paulo Brossard, DJ 19.12.94).

Mandado de segurança indeferido.”

(MS 24.180/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Pleno – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRIMEIRO SECRETÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMPETÊNCIA DO STF. ART. 102, I, ‘D’, DA CB/88. IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DO PEDIDO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA.

1. O Supremo Tribunal Federal é competente para julgar mandado de segurança impetrado contra o Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados se o ato coator decorre de sua função na Mesa Diretora [art. 102, I, ‘d’, da CB/88 c/c art. 19, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados]. Precedente [MS n. 24.099, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 02.08.2002].

2. Não há falar-se em direito líquido e certo a ser amparado por mandado de segurança quando o pedido deduzido na inicial é impossível de ser atendido pela autoridade coatora.

3. Agravo regimental improvido.”

(MS 24.189-AgR/DF, Rel. Min. EROS GRAU, Pleno – grifei)

É importante assinalar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgamentos ocorridos posteriormente ao precedente invocado pela ora impetrante (MS 23.977/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO), veio a analisar inúmeras ações de mandados de segurança ajuizadas contra os Presidentes da Câmara dos Deputados e, também, do Senado Federal, notadamente em causas que versaram discussão sobre a legitimidade do

MS 32091 MC / DF

controle jurisdicional do processo legislativo (MS 32.033-MC-AgR/DF, Rel. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI), **inclusive em situações litigiosas que envolviam** a pretensão de bloqueio da pauta das Casas do Congresso decorrente da existência de vetos presidenciais pendentes de apreciação pelo Poder Legislativo (MS 31.816-MC-AgR/DF, Rel. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI), **ou que tratavam** do direito de precedência dos suplentes das coligações partidárias para comprovação e exercício do mandato parlamentar (MS 29.988/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – MS 30.260/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MS 31.321/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **ou, ainda, que se referiam** ao sobrestamento das deliberações legislativas da Câmara dos Deputados **em razão da ausência** de apreciação, no prazo de 40 (quarenta) dias (CF art. 62, § 6º), de medida provisória cujo objeto se identificasse com matéria vedada pela Constituição da República (MS 27.931/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **além de muitos outros** mandados de segurança impetrados **contra os Senhores Presidentes** da Câmara dos Deputados **ou** do Senado Federal (MS 27.938/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – MS 30.380-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 30.589/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – MS 30.672-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – MS 32.017-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Tenho para mim, desse modo, em face de mencionados precedentes, que a Constituição, **em regra especial** de competência (CF, art. 102, I, “d”), **conferiu**, a esta Suprema Corte, **atribuição** para apreciar, **em sede originária**, os mandados de segurança **impetrados** contra o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

Definida, assim, **a competência originária** deste Tribunal, **passo a analisar** o pleito cautelar formulado na presente causa. **E**, ao fazê-lo, **observe que os elementos** produzidos nesta sede processual **evidenciam a presença, na espécie, dos requisitos – que são cumulativos – concernentes** à plausibilidade jurídica **e** ao “*periculum in mora*”, **viabilizadores** da outorga do provimento cautelar ora postulado.

Com efeito, o exame das razões expostas na inicial desta impetração parece revelar que o ato ora impugnado estaria em desacordo com a orientação jurisprudencial firmada **por ambas as Turmas** desta Suprema Corte (**AI 601.787-AgR/GO**, Rel. Min. EROS GRAU – **ARE 683.686-AgR/GO**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **RE 175.980-AgR/SP**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, *v.g.*):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – APOSENTADORIA POR INVALIDEZ – MOLÉSTIA GRAVE – CF, ART. 40, § 1º, I, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 41/03 – DOENÇA PREVISTA EM LEI – PROVENTOS INTEGRAIS – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES FIRMADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(RE 678.148-AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA INVALIDEZ. MOLÉSTIA GRAVE, ESPECIFICADA EM LEI. CF/67, com a EC 1/69, art. 102, I, ‘b’. CF/88, art. 40, I.

I. - Moléstia grave, incurável, especificada em lei. Incapacidade para o trabalho daí decorrente, dita parcial. Irrelevância desta última afirmativa, para a concessão dos proventos integrais.

II. - R.E. não conhecido.”

(RE 146.150/RS, Rel. p/ o acórdão Ministro CARLOS VELLOSO – grifei)

Cumpr **destacar**, *por oportuno*, no sentido ora exposto **e ante a inquestionável** procedência de suas observações, **a decisão** proferida pelo eminente Ministro GILMAR MENDES (**AI 845.803/MG**):

“A Lei Federal nº 10.887/04, editada para regulamentar o § 3º do artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC 41/03, determina que:

'Art. 1º. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência'.

A mencionada lei trata da regra geral de cálculo dos proventos da aposentadoria, nada registrando acerca da exceção, constitucionalmente prevista, de aposentadoria por invalidez permanente decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Dessa forma, correto concluir que o cálculo baseado na média aritmética simples das maiores remunerações não se aplica ao caso em comento." (grifei)

Impende lembrar, ainda, por relevante, **a circunstância** de que os valores percebidos pelos servidores públicos aposentados *revestem-se de caráter alimentar* (HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 491, item n. 5.4.3, 34ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros). **Essa especial natureza jurídica**, que caracteriza tais rendimentos, **permite**, por isso mesmo, **qualificá-los como típicas dívidas de valor**.

É também por essa razão que concedo a medida cautelar ora postulada, **pois se revela importante considerar**, para esse efeito, **o caráter essencialmente alimentar** dos valores em questão, **na linha do que tem sido iterativamente proclamado** pela jurisprudência do Supremo

MS 32091 MC / DF

Tribunal Federal (RTJ 110/709 – RTJ 117/1335), **inclusive por aquela** que se formou sob a égide **do vigente** ordenamento constitucional (RTJ 136/1351 – RTJ 139/364-368 – RTJ 139/1009 – RTJ 141/319 – RTJ 142/942, *v.g.*).

A ponderação dos valores em conflito – **o interesse** da Administração Pública, *de um lado*, e **a necessidade social** de preservar a integridade **do caráter alimentar** que tipifica o valor dos rendimentos auferidos pelos aposentados, *de outro* – **leva-me a vislumbrar ocorrente, na espécie, uma clara situação** de grave risco **a que estará exposta** a parte ora impetrante, **privada de valores essenciais** à sua própria subsistência.

Cabe enfatizar, finalmente, que o eventual indeferimento do pedido liminar **certamente** conduziria **a resultado inaceitável** sob a perspectiva constitucional do direito à vida e à saúde. **É que, nessa hipótese, a impetrante** – *que é portadora de neoplasia maligna* – **poderia ser privada** do acesso a tratamento inadiável **a que tem direito e que se revela essencial à preservação** de sua própria vida.

Na realidade, **o cumprimento** do dever político-constitucional **consagrado** no art. 196 da Lei Fundamental do Estado, **consistente** na obrigação de assegurar, **a todos**, a proteção à saúde, **representa** fator, que, **associado** a um imperativo de solidariedade social, **impõe-se** ao Poder Público, **qualquer que seja** a dimensão institucional em que atue no plano de nossa organização federativa.

A impostergabilidade da efetivação desse dever constitucional **autoriza, por isso mesmo, o acolhimento** do pleito cautelar ora deduzido na presente causa.

Tal como pude enfatizar, em decisão por mim proferida **no exercício da Presidência** do Supremo Tribunal Federal, **em contexto assemelhado** ao da presente causa (**Pet 1.246-MC/SC**), **entre proteger a inviolabilidade**

MS 32091 MC / DF

do direito à saúde, que se qualifica como direito subjetivo **inalienável** assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, “caput”, e art. 196), **ou fazer prevalecer**, *contra essa prerrogativa fundamental*, **um interesse financeiro e secundário do Estado**, **entendo** – *uma vez configurado esse dilema* – que razões de ordem ético-jurídica **impõem** ao julgador **uma só** e possível opção: aquela **que privilegia** o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas.

Sendo assim, em juízo *de estrita* deliberação **e sem prejuízo** de ulterior reexame da pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, **defiro** o pedido de medida liminar, **em ordem a determinar**, ao eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **que se abstenha** de “reter na fonte o imposto de renda relativo aos proventos de aposentadoria da impetrante, *diante da isenção prevista no art. 6º, XIV, da Lei nº 7.713/88*”, **bem assim** “*integralize os referidos proventos, diante do benefício previsto no art. 190 c/c o art. 186, ambos da Lei nº 8.112/90*” (grifei).

Comunique-se, com urgência, **transmitindo-se cópia** da presente decisão ao eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

2. **Dê-se ciência** ao eminente Senhor Advogado-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93, art. 4º, III, e art. 38, **c/c** o art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009 e o art. 6º, “caput”, da Lei nº 9.028/95).

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2013.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator